

Territorialreform in Frankreich: ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss

Grillmayer, Dominik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grillmayer, D. (2015). *Territorialreform in Frankreich: ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss*. (DGAP-Analyse, 13). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55768-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Territorialreform in Frankreich Ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss

Dominik Grillmayer

Zusammenfassung „*Réformer les territoires pour réformer la France*“ – so lautete François Hollandes Devise, als er im Juni 2014 eine grundlegende Territorialreform ankündigte und sie mit der Notwendigkeit begründete, die bisherigen territorialen Strukturen den durch Globalisierung und europäische Integration veränderten Realitäten anzupassen und sie dadurch zu kräftigen.¹ Doch das war nicht der einzige Grund für den durchaus bemerkenswerten Schritt des Präsidenten: Gleichzeitig war damit die Hoffnung verbunden, die Ausgaben der Gebietskörperschaften zu reduzieren und so einen Beitrag zum eingeleiteten Sparkurs und zur Einhaltung der europäischen Konvergenzkriterien bis 2017 zu leisten, zu der sich die französische Regierung verpflichtet hat. Gut ein Jahr später, im Juli 2015, haben alle Reformgesetze die parlamentarische Hürde genommen und den sogenannten dritten Akt der Dezentralisierung (nach 1982 und 2003) damit vorläufig beschlossen. Angesichts der Tragweite der beschlossenen strukturellen Veränderungen kann man durchaus von einem Schlüsselprojekt Hollandes sprechen, das zu den prägenden Elementen seiner ersten Amtszeit zählen dürfte. Ob die Reform geglückt ist und die Defizite der bisherigen territorialen Ordnung Frankreichs beseitigt hat, steht auf einem anderen Blatt. Die vorliegende Analyse beleuchtet zunächst die Ausgangslage und nimmt dabei die maßgeblichen historischen Entwicklungen in den Blick, die das Land bis heute prägen. Anschließend stellt sie die wichtigsten Eckpunkte der Reformgesetze vor und diskutiert ihre potenziellen Auswirkungen. Am Ende steht eine Bewertung der Territorialreform, bei der auch die noch offenen Fragen zur Sprache kommen.

Inhalt

Territorialreform in Frankreich

Ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss

Dominik Grillmayer

3 Der lange Weg zur Dezentralisierung

3 Die Wurzeln der territorialen Ordnung Frankreichs

3 Die zwei ersten Akte der Dezentralisierung

4 Hollandes dritter Akt

4 Zentrale Elemente der Territorialreform

4 13 statt bisher 22 Regionen

5 Aufwertung der Kommunalverbände

7 Die Départements bleiben erhalten

7 Die Reform geht nicht weit genug

8 Keine Ebene fällt weg

8 Weiterhin Kompetenzrängeleien zu erwarten

8 (Zu) wenig Neues auf kommunaler Ebene

9 Eine Frage des Geldes

10 Ist das französische System reformfähig?

11 Anmerkungen

Territorialreform in Frankreich

Ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss

Dominik Grillmayer

Der lange Weg zur Dezentralisierung

Die Wurzeln der territorialen Ordnung Frankreichs

Dass Frankreich im Gegensatz zu Deutschland eine zentralistische Tradition aufweist, ist allgemein bekannt. Schon im vorrevolutionären Ancien Régime entstand eine zentrale königliche Verwaltung, die den Führungsanspruch der Monarchie gegenüber den Provinzfürsten untermauerte. Im Zuge der französischen Revolution wurde diese Tradition auf eine demokratische Grundlage gestellt und es entstand eine moderne pyramidale Verwaltungsstruktur, in der vor allem die neu geschaffenen Départements eine wichtige Rolle spielten. Sie dienten dazu, die Präsenz des Zentralstaats in der Provinz zu stärken und sind bis heute Ausdruck des Anspruchs, allen Franzosen in ganz Frankreich den gleichen Zugang zur Grundversorgung (Bildung, Gesundheitswesen, Verkehrs- und Transportinfrastruktur, Telekommunikationsnetze, Energie und Stromnetze etc.) zu garantieren. Um die Einhaltung dieses Anspruchs sicherzustellen, wurden im Jahr 1800 die Präfekturen als dezentrale „Filialen“ der Staatsmacht in den Départements eingerichtet, die darüber wachten, dass die delegierten Aufgaben im Sinne von Paris umgesetzt wurden. Mitte des 19. Jahrhunderts kam es zu einer ersten, jedoch rein funktionalen Dezentralisierung, d.h. der Staat delegierte Aufgaben an Départements und Kommunen, die diese in seinem Auftrag erfüllten. Nachdem 1848 der Versuch gescheitert war, mit einer neuen Verfassung die Struktur des französischen Staats umzukrempeln und diesen stattdessen von unten nach oben zu bauen, erhielten die Départements 1871 das Organisationsmodell, wie wir es heute kennen.

Im Zuge der staatlichen Steuerung der nationalen Wirtschaftspolitik, die nach dem Zweiten Weltkrieg die dringend für nötig befundene wirtschaftliche und soziale Modernisierung des Landes vorantreiben sollte, erwiesen sich Départements und Kommunen allerdings schon bald als zu klein. 1969 legte Staatspräsident Charles de Gaulle den Franzosen daher die Frage der Schaffung von Regionen als Gebietskörperschaften zur Abstimmung vor. Zwar scheiterte dieses Referendum (was zum Rücktritt

de Gaulles führte), doch die Entstehung der Regionen wurde damit faktisch nur verzögert. Sie wurden schließlich drei Jahre später eingeführt, zunächst allerdings nicht als Gebietskörperschaften, sondern als Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Als solche verfügten sie über keinerlei eigenen Gestaltungsspielraum, sondern fungierten lediglich als ausführende Organe, die im Auftrag des Staates tätig wurden. Es handelte sich also einmal mehr um eine (aus der Not geborene) funktionale Dezentralisierung.

Die zwei ersten Akte der Dezentralisierung

Nach dem Wahlsieg François Mitterrands 1981 kam schließlich das, was heute allgemein als erster Akt der Dezentralisierung bekannt ist. Die Defferre-Gesetze von 1982/83 (benannt nach dem damaligen Innenminister Gaston Defferre) waren die längst erforderliche politische Reaktion auf die veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen und verliehen dem Prozess eine erhebliche Dynamik. Es handelte sich im Wesentlichen um drei zentrale Veränderungen:

- Die Verwaltungs- und Finanzaufsicht des Präfekten als Vertreter des Zentralstaates entfiel. Ab sofort konnten die Gebietskörperschaften selbständig tätig werden, ohne ihre Vorhaben einer Vorabkontrolle durch die Präfektur unterziehen zu müssen.
- Anstelle des Präfekten rückten der Präsident des Generalrats (im Département) und der Präsident des Regionalrats (in der Region) an die Spitze der Exekutive.
- Die Regionen erhielten den rechtlichen Status einer Gebietskörperschaft.

Diese weitreichenden Neuerungen offenbarten ein Umdenken: Anstatt kontrolliert zu werden, sollten die nunmehr drei Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, selbst zu handeln. An die Stelle der funktionalen trat die politische Dezentralisierung.² Gleichzeitig behielt Paris durch die Übertragung von Kompetenzen und Mitteln die Zügel in der Hand.

Ein maßgebliches Problem blieb jedoch bestehen: Zwar hatte der Staat versucht, Kompetenzblöcke an die einzelnen Gebietskörperschaften zu übertragen, um

bestehende Dopplungen zu beseitigen. In der Realität entstand aber eher ein Neben- statt ein Miteinander. Nach dem Amtsantritt von Jean-Pierre Raffarin als Premierminister im Jahr 2002 folgte daher der sogenannte zweite Akt der Dezentralisierung, der neue Regeln für die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften und weitere Kompetenztransfers vorsah. Gleichzeitig wurde jedoch das Prinzip der *non-tutelle* beibehalten und sogar in der Verfassung festgeschrieben. Es besagt, dass Regionen, Départements und Kommunen untereinander nicht weisungsgebunden sind, d.h. nicht in einem hierarchischen vertikalen Verhältnis stehen.³ Entsprechend verfügten auch weiterhin alle Gebietskörperschaften über die Allgemeinzuständigkeit, die es ihnen ermöglicht, überall dort aktiv zu werden, wo sie dies für angemessen halten. Beide Prinzipien stehen einer klaren Kompetenzabgrenzung diametral entgegen. Daher ist es auch nicht gelungen, die (kostspieligen) Überschneidungen zu beseitigen.

Dass diese offensichtlich ineffiziente Struktur so lange fortbestehen konnte, lässt sich auch aus der historischen Rolle des Zentralstaats erklären, der zwar schon vor Jahrzehnten die Notwendigkeit einer Dezentralisierung erkannt hatte, als Garant der einen und unteilbaren Republik aber das Entstehen regionaler Gegengewichte stets verhindern wollte. Daher achteten alle Präsidenten der Fünften Republik darauf, den Gebietskörperschaften nicht allzu viel Autonomie zuzugestehen. Wenn sie sich durch Kompetenzgerangel selbst blockierten, so spielte dies Paris durchaus in die Hände.

Hollandes dritter Akt

Zu Beginn seiner Amtszeit hatte François Hollande noch nicht erkennen lassen, dass er die bestehenden Defizite beseitigen wollte. Eine große Territorialreform stand nicht in seinem Wahlprogramm. Stattdessen machte er die Entscheidung seines Vorgängers, durch die teilweise Verzahnung einer Region mit ihren Départements die Zahl der Mandatsträger zu reduzieren, rückgängig, stellte die von Nicolas Sarkozy für 2015 geplante Abschaffung der Allgemeinzuständigkeit für Regionen und Départements wieder her und schloss den Wegfall einer der drei Ebenen aus.⁴ Der erste Anlauf in den Jahren 2012 und 2013, eine klarere Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften vorzunehmen, scheiterte dann an der Methode Hollande, die er während seiner Zeit als Vorsitzender des Parti Socialiste perfektioniert hatte: Der Versuch, alle relevanten Akteure einzubinden und einen Interessenausgleich zwischen ihnen herzustellen, brachte erwartungsgemäß den kleinsten gemeinsamen Nenner hervor, mit dem letztlich niemandem gedient war.⁵ Unter

dem Eindruck einer weiterhin schwächelnden Konjunktur, einer hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und zweier herber Niederlagen bei den Kommunal- und bei den Europawahlen hat sich Hollande Anfang 2014 dann aber zum vermeintlich großen Wurf entschlossen, dessen Umsetzung vor allem Manuel Valls nach seinem Amtsantritt als Premierminister im April 2014 mit Nachdruck verfolgte. Im Mittelpunkt stand dabei die Stärkung der regionalen und der lokalen Ebene.

Zentrale Elemente der Territorialreform

13 statt bisher 22 Regionen

Mit seinem überraschendem Reformprojekt verfolgte der Präsident ein doppeltes Ziel: Einerseits reagierte er mit der geplanten Verschlankung der Verwaltung auf die Notwendigkeit, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren, zum anderen sollte durch die Straffung der territorialen Struktur die Grundlage für zukünftig wettbewerbsfähige Regionen geschaffen werden, die auf einer effizienten Verwaltung aufbauen. Diese Weichenstellung war überfällig. In den letzten Jahrzehnten wurde immer augenscheinlicher, dass das aktuelle Organisationsmodell Frankreichs nicht dafür geschaffen ist, erfolgreich am europäischen und weltweiten Standortwettbewerb teilzunehmen.

Ein Schlüsselement der Reform betrifft daher die 1972 eingeführten Regionen. Schon 2009 hatte eine Expertenkommission unter Vorsitz des ehemaligen Premierministers Edouard Balladur den Vorschlag gemacht, ihre Zahl von 22 auf 15 zu reduzieren. Nicolas Sarkozy griff ihn seinerzeit aber nicht auf. Aus den bisherigen Regionen werden nun 13 Großregionen, die gleichzeitig in ihren Funktionen aufgewertet werden: Ihnen wird künftig die Hauptaufgabe der Wirtschaftsförderung und wirtschaftlichen Entwicklung zukommen. Dem Präsidenten ging es dabei weniger darum, Gebilde zu schaffen, die sich an historischen Identitäten orientieren. Vielmehr stand die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Vordergrund, welche die Fusionierung gewährleisten soll. Dass ihm dies heftige Kritik aus den betroffenen Regionen einbrachte, ist wenig überraschend. Trotzdem setzte er den neuen Zuschnitt gegen alle Widerstände durch. Das Gesetz wurde am 17. Dezember 2014 in der Nationalversammlung beschlossen und trat am 16. Januar 2015 in Kraft. Die Fusionen werden mit Wirkung zum 1. Januar 2016 vollzogen (siehe Abb. 1).⁶

Abb. 1: Die 13 neuen Regionen



Quelle: Französisches Innenministerium⁷

Tabelle 2: Kommunalverbände mit eigenen Steuereinnahmen am 1. Januar 2015

	Anzahl	Kommunen	Bevölkerung
Métropole (Großstadt ab 400 000 Einwohnern in einem Großraum mit 650 000 Einwohnern)	11*	512	7 650 442
Communauté urbaine (Ballungsraum mit 250 000 und mehr Einwohnern)	9	201	2 322 898
Communauté d'agglomération (urbaner Großraum mit 50 000 und mehr Einwohnern)	226	4 744	25 889 681
Communauté de communes (Zusammenschluss kleiner Gemeinden)	1 884	31 116	26 906 507
Syndicat d'agglomération nouvelle (im Umkreis der in den 1970er-Jahren entstandenen Planstädte, der <i>villes nouvelles</i>)	3	15	148 674
Gesamt	2 133	36 588	62 918 202

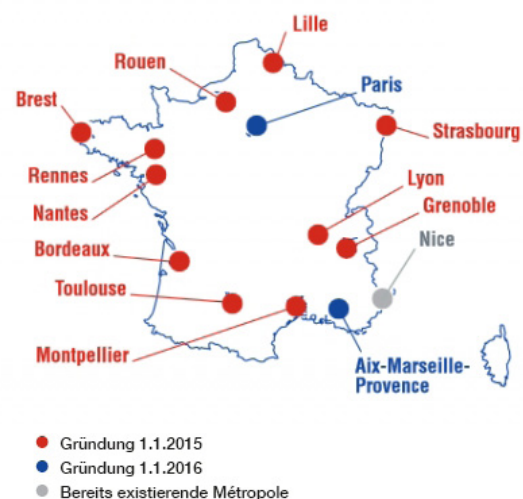
* ohne Grand Lyon, das als Gebietskörperschaft über einen Sonderstatus verfügt.

Quelle: Direction Générale des Collectivités Locales – Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique/Insee.

Als Teil des von ihm angestrebten Anpassungs- und Modernisierungsprozesses auf lokaler Ebene hat François Hollande zunächst die 2010 unter Sarkozy begonnene Aufwertung urbaner Großzentren per Gesetz ausgeweitet und 13 neue Métropoles geschaffen (siehe Abb. 2).¹² Das ist angesichts der historischen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Stadt und Land im lange bäuerlich geprägten Frankreich durchaus bemerkenswert.¹³ Gleichzeitig gilt es festzustellen, dass sich französische Großstädte wie Lyon, Marseille, Bordeaux und Straßburg bereits seit einiger Zeit aus dem Schatten von Paris gelöst haben und die Rolle einforderten und nun auch bekommen, die ihnen angesichts ihrer Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zwar zusteht, von der nationalen Politik aber lange verweigert wurde. Im Zuge des Strukturwandels hin zur Dienstleistungsgesellschaft haben sich vor allem die großen Städte zu Motoren von Wachstum und Wohlstand entwickelt. Dies anzuerkennen, fiel dem Staat jedoch schwer, weil die Entstehung territorialer Unterschiede im politischen Diskurs stets als unvereinbar mit dem Gleichheitsversprechen der Republik galt. Da sich die neuen Realitäten angesichts der auch in Frankreich fortschreitenden Urbanisierung allerdings nicht verleugnen lassen, wird dem gestiegenen Gewicht der Städte nunmehr Rechnung getragen, indem ihre autonomen Handlungsmöglichkeiten ausgeweitet werden. Dies kommt letztlich auch dem ländlichen Raum zugute, dessen wirtschaftliche Entwicklung längst nicht mehr isoliert von den urbanen Zentren betrachtet werden kann.

Über 90 Prozent des dortigen Wohlstands sind mittlerweile direkt auf den Austausch mit den Städten zurückzuführen.¹⁴ Entsprechend erschien es auch wenig sinnvoll, an der lange praktizierten Logik einer auf einzelne Territorien zugeschnittenen nationalen Politik festzuhalten. Vielmehr geht es heute darum, Städte und ihr Umland zu ermächtigen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und auf lokaler Ebene Netzwerke für die Wirtschaftsentwicklung zu schaffen, die den örtlichen Spezifika Rechnung tragen.¹⁵ Dieser Weg wurde von François Hollande mit der Stärkung der Métropoles nun weiter beschritten.

Abb. 2: Die neuen Metropolverwaltungen



Quelle: Französische Regierung.¹⁶

Zum Zweiten strebte der Präsident eine Rationalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit an, um sie effektiver und leistungsfähiger zu machen.¹⁷ Zu diesem Zweck sollte die Mindestgröße eines Kommunalverbands von bisher 5 000 auf 20 000 Einwohner angehoben werden. Damit verbunden waren Kompetenzverlagerungen auf die interkommunale Ebene (siehe Abb. 3). Um die demokratische Legitimation der so aufgewerteten Kommunalverbände zu erhöhen, war außerdem vorgesehen, die Direktwahl der lokalen Volksvertreter von den einzelnen Gemeinden auf die *intercommunalité* zu verlagern, d.h. dort wählen zu lassen, wo in Zukunft immer mehr lokalpolitische Entscheidungen getroffen werden.¹⁸ Dies wäre allerdings einer Entmachtung der Kommunen durch die Hintertür gleichgekommen und stieß vor allem im Senat als verfassungsmäßigem Vertretungsorgan der Gebietskörperschaften auf erheblichen Widerstand.¹⁹ Der letztlich im Vermittlungsausschuss zwischen Nationalversammlung und Senat gefundene Kompromiss kippte die geplante Direktwahl auf interkommunaler Ebene. Außerdem wurden die neue Mindestgröße der Kommunalverbände auf Betreiben des Senats auf 15 000 Einwohner gesenkt sowie zusätzlich Ausnahmen für dünn besiedelte und abgelegene Regionen (vor allem in den Bergen) beschlossen.

Die Départements bleiben erhalten

Angesichts der Stärkung der Regionen einerseits und der Kommunalverbände andererseits stellte sich unweigerlich die Frage, welchen Platz das Département in dieser neu geordneten Verwaltungsstruktur noch hat; über seine Zukunft wurde nicht zum ersten Mal diskutiert.²⁰ So hatte die bereits erwähnte Balladur-Kommission 2009 vorgeschlagen, die Départements als Gebietskörperschaften gänzlich abzuschaffen.²¹ Doch auch diese Empfehlung fand – wie der Vorschlag der Reduzierung der Regionen – in Sarkozys Territorialreform von 2010 keinen Niederschlag. Départements und Regionen blieben erhalten, aber ihre Kompetenzen sollten spezifiziert und ihre Allgemeinzuständigkeit gestrichen werden. Gemeinsame Projekte der Gebietskörperschaften wären nur noch möglich gewesen, wenn ein „Organisationsschema für Aufgaben und Leistungsgegenseitigkeit“ vorgelegt wird. Außerdem war vorgesehen, dass Départements und Regionen freiwillig fusionieren können – vorausgesetzt, die Bevölkerung stimmt in einem Referendum zu. Der einzige Versuch dieser Art wurde 2013 im Elsass unternommen: Der Regionalrat und die Generalräte der Départements Bas Rhin und Haut Rhin sollten in einer neuen Versammlung aufgehen. Doch die Bevölkerung lehnte das Vorhaben mehrheitlich ab.

Nachdem François Hollande die Abschaffung einer der Ebenen zu Beginn seiner Amtszeit noch kategorisch ausgeschlossen hatte, klang dies bei der Ankündigung seiner Territorialreform im Juni 2014 plötzlich ganz anders: „In diesem neuen Kontext muss der Generalrat letztlich verschwinden. Die neu geschaffenen Großregionen und die gestärkten Kommunalverbände werden große Teile seiner Aufgaben übernehmen.“²² Die Départements sollten demnach als Gebietskörperschaften abgeschafft und zu bloßen Verwaltungseinheiten des Staates unter Leitung des Präfekten degradiert werden, die sich weiterhin in erster Linie um Sozialpolitik kümmern und verhindern, dass territoriale Ungleichheiten zunehmen und ländliche Regionen fernab der großen Wirtschaftszentren aufs Abstellgleis geraten.

Mit diesem Vorhaben konnte sich der Präsident jedoch nicht durchsetzen. Die Abschaffung der Generalräte war schon bald wieder vom Tisch, sodass die Départements in ihrer jetzigen Form erhalten bleiben und im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Neuordnung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften²³ dank der Unterstützung des französischen Senats sogar einige Kompetenzen retten konnten, die ursprünglich den Regionen zufallen sollten.²⁴

Tabelle 3: Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften

Region	Département	Kommunalverband
Wirtschaftsförderung (inkl. Unternehmenssubventionen)	Soziale Daseinsvorsorge	Abfallentsorgung
Raumplanung	Verwaltung der Collèges	Wasserversorgung
Berufliche Bildung	Straßenverwaltung	Abwasserentsorgung
Verwaltung der Lycées		Tourismusförderung
Straßen- und Schienenverkehr (inkl. Schulverkehr)		Aufnahme von fahrendem Volk

Die Reform geht nicht weit genug

Gerade angesichts der Tatsache, dass eine weitreichende Territorialreform gar nicht auf der Agenda des Präsidentschaftskandidaten Hollande stand, sind die Ergebnisse durchaus bemerkenswert: Die Regionen und Kommunalverbände werden gestärkt, und das Gesetz NOTRE hat den Kompetenz-Wirrwarr zwischen den immer zahlreicher gewordenen Ebenen ein Stück weit entflochten.

Insofern ist ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung der geplanten Rationalisierung und Modernisierung staatlichen Handelns erfolgt. Die Bezeichnung Dezentralisierung ist in diesem Kontext allerdings etwas irreführend, da es explizit nicht darum ging, weitere Kompetenzen von der zentralstaatlichen auf die untergeordneten Ebenen zu verlagern, sondern vielmehr darum, eine Neuordnung und bessere Koordinierung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften vorzunehmen, die zu einer Verschlinkung der Strukturen und größerer Effizienz führen sollten.

Gleichzeitig hatte der ambitionierte Start Hoffnungen auf eine noch weitergehende Reform genährt, die letztlich enttäuscht wurden. Gut 30 Jahre nach dem ersten Akt der Dezentralisierung bestand der dringende Bedarf, das teilweise undurchsichtige Geflecht aus Kompetenzen und Zuständigkeiten aufzulösen, um ein effizientes Handeln der Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Angesichts divergierender Interessenlagen und den unvermeidbaren Versuchen der Besitzstandswahrung kam dies jedoch einer Mammutaufgabe gleich – und ist entsprechend auch nur partiell gelungen. Je länger über die Reform debattiert wurde, desto weniger blieb von ihr übrig.

Keine Ebene fällt weg

In erster Linie ist hier der gescheiterte Versuch zu nennen, die Zwischenebene der Départements (zumindest teilweise) abzuschaffen. Dies hätte der Entwicklung der Urbanisierung noch stärker Rechnung getragen und gleichzeitig einen Beitrag zum Abbau unnötiger Doppelstrukturen geleistet. Dass eine solche Lösung möglich ist, zeigt das Beispiel Lyon, wo das Département Rhône im Januar 2015 in Teilen in der Métropole de Lyon (Grand Lyon) aufgegangen ist, die damit als bislang einziger urbaner Großraum den Status einer Gebietskörperschaft angenommen hat. Die Möglichkeit einer solchen Fusion der Kompetenzen von Métropole und Département schuf Sarkozys Territorialreform von 2010. Eine zwischenzeitlich angedachte Kompromisslösung hätte so aussehen können, dass in den urbanen Großzentren die Kommunalverbände die Zuständigkeiten des Départements übernehmen, während diese im ländlichen Raum erhalten bleiben, da die dortigen interkommunalen Zusammenschlüsse oftmals nicht groß genug sind, um zusätzliche Aufgaben zu erfüllen (selbst wenn ihre Mindestgröße fortan bei 15 000 Einwohnern liegt).²⁵ So hätten die Départements abseits der Metropolen weiterhin als Garanten des republikanischen Versprechens der Gleichheit der Lebensverhältnisse fungiert und dem Herausbilden zunehmender territorialer Unterschiede zwischen Stadt und Land entgegengewirkt. Letztlich

setzten sich aber die Unterstützer der Départements durch, sodass sie nun flächendeckend erhalten bleiben.²⁶

Weiterhin Kompetenzrängeleien zu erwarten

Was die Neuverteilung der Aufgaben anbelangt, so verfolgte Hollande letztlich denselben Pfad wie sein Vorgänger: Die Zuweisung exklusiver Kompetenzen an die einzelnen Gebietskörperschaften soll zum Abbau bestehender Doppelungen beitragen. Zu diesem Zweck wurde den Regionen und Départements die Allgemeinzuständigkeit (*clause générale de compétence*) nun endgültig entzogen. Wie erwähnt war dieser Schritt schon Teil von Sarkozys Territorialreform von 2010, Hollande hatte ihn jedoch zunächst wieder rückgängig gemacht. Unverändert blieb hingegen das 2003 in der Verfassung festgeschriebene Prinzip der *non-tutelle*; die Gebietskörperschaften sind untereinander also weiterhin nicht weisungsgebunden. Das ist dort unproblematisch, wo exklusive Kompetenzzuweisungen möglich sind. In der Realität kommt es aber immer häufiger auf eine sinnvolle Vernetzung und Koordinierung zwischen den einzelnen Ebenen an, was schwerlich mit der Anwendung des tayloristischen Prinzips der strikten Arbeitsteilung zu vereinbaren ist, wonach sich zum Beispiel eine Ebene um Wirtschaftsförderung und die andere um Wohnungsbau kümmert.²⁷ In Fällen, wo die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten besonders augenscheinlich ist, sieht die Verfassung immerhin vor, dass eine Ebene die Pilotfunktion übernehmen kann. Das Gesetz MATPAM vom 27. Januar 2014 hat diese Funktion für Regionen, Départements, Kommunen und Kommunalverbände näher definiert und ein Gremium geschaffen, in dem die lokalen Mandatsträger eine Aufgabenteilung beschließen können (*conférence territoriale de l'action publique*, CTAP).²⁸ Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass es häufiger auch zu Kompetenzrängeleien kommt, vor allem zwischen den aufstrebenden Métropoles und den Regionen.²⁹

(Zu) wenig Neues auf kommunaler Ebene

Auch bei der Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen hat sich im Kern nicht viel geändert. Im Wesentlichen wurden zwei Neuerungen der Territorialreform von 2010 fortgeschrieben:

1. Nachdem sich bis 2014 nur Nizza für den freiwilligen Übergang von der *communauté urbaine* zur neuen Organisationsform der Métropole entschieden hatte, beschleunigte das Gesetz MATPAM den Prozess, indem es zum 1. Januar 2015 elf neue Métropoles schuf. Anfang 2016

kommen mit Grand Paris und Aix-Marseille-Provence noch zwei weitere hinzu. Nicht alle erfüllten dabei das gesetzlich vorgegebene Kriterium von 400 000 Einwohnern (inkl. Einzugsgebiet 650 000). Um möglichst alle Anwärter zufriedenzustellen und ein regionales Gleichgewicht herzustellen, dürfen auch kleinere Städte wie z.B. Brest sich fortan mit dem Begriff *Métropole* schmücken. Hier wird schon deutlich, dass der Übergang teilweise eher einer Namensänderung gleichkommt als einer tatsächlichen Neuordnung lokaler Verwaltungsstrukturen. Darauf wies Sabine Kuhlmann schon bei der Einführung der *Métropoles 2010* hin: „Der durchaus bemerkenswerte Vorstoß, zwölf neue einstufige Metropolenverwaltungen (*métropoles*) als vollwertige kommunale Gebietskörperschaften zu schaffen, wurde darauf reduziert, interkommunale Einrichtungen auf freiwilliger Basis zu installieren. Diese sind somit weit entfernt von der Idee der Einheitsgemeinde als ‚echter kommunaler Gebietskörperschaft‘, auch wenn sie funktional und institutionell stärker integriert sind und auch Funktionen verschiedener Ebenen bündeln (kommunale, *départementale* und regionale).“³⁰

2. Bei der eigentlichen Herausforderung, nämlich der Fusion von Gemeinden, setzt der Gesetzgeber auch weiterhin auf Freiwilligkeit, obwohl alle bisherigen Versuche, entsprechende Anreize zu schaffen, kaum Früchte getragen haben.³¹ Zuletzt hatte Nicolas Sarkozy 2010 einen Anlauf unternommen, Gemeinden zur Bildung sogenannter *communes nouvelles* zu ermutigen, die an die Stelle des Kommunalverbands treten, dem sie bereits angehören. Aus dem Verband wird dabei eine neue Kommune mit dem Status einer Gebietskörperschaft, den die fusionierenden Gemeinden entsprechend verlieren. Bürgermeister und Gemeinderat werden fortan auf Ebene der *commune nouvelle* gewählt. Bis Januar 2015 hatten allerdings nur 70 Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und 25 *communes nouvelles* gebildet (die zusammen gerade einmal auf rund 62 700 Einwohner kommen). Im März 2015 wurde daher per Gesetz nachgebessert.³² Dass die mit der Fusion verbundenen Garantien staatlicher Zuweisungen eine nennenswerte Zahl von Kommunen überzeugen können, sich zusammenzuschließen, ist allerdings zu bezweifeln. Daher wird die *intercommunalité* bis auf Weiteres als Palliativmittel (Vincent Aubelle) unersetzlich bleiben.

Umso bedauerlicher ist es, dass die Neuregelungen in Bezug auf die Kommunalverbände hinter dem zurückbleiben, was eigentlich erforderlich wäre – auch wenn es gelungen ist, bestimmte Kompetenzen von den Kommunen auf die übergeordnete Ebene zu verlagern

(v.a. Abfallentsorgung, Wasserversorgung, und Abwasserbeseitigung). Die im Vermittlungsausschuss kassierte Direktwahl interkommunaler Stadträte hätte die Entscheidungsfindung in den Kommunalverbänden erheblich erleichtert. Gleichzeitig wäre die politische Repräsentation endlich dort angesiedelt worden, wo heute in zunehmendem Maße die strategischen Weichenstellungen für urbane Räume vorgenommen werden (müssen). Ebenso konsequent wäre es daher auch gewesen, die einzig bei den Kommunen verbliebene Allgemeinzuständigkeit direkt auf die *intercommunalités* zu verlagern. Doch nicht einmal in der Frage der Zuständigkeit für die strategisch wichtigen Stadtentwicklungspläne (*plans locaux d'urbanisme*, PLU) konnte sich die Nationalversammlung durchsetzen. Sie wollte das bisherige Prinzip der Sperrminorität, wonach 20 Prozent der Gemeinden eines Kommunalverbands (die mindestens 25 Prozent der Bevölkerung repräsentieren) die Verlagerung des PLU auf die übergeordnete Ebene verhindern können, umkehren, sodass fortan eine Mehrheit von zwei Dritteln der Gemeinden sich explizit gegen die Kompetenzübertragung aussprechen muss. So sollte die Ausarbeitung interkommunaler Stadtentwicklungspläne (*Plans locaux d'urbanisme intercommunaux*, PLU-I) gefördert werden, damit im Sinne eines integrierten Ansatzes jeweils die gesamtstädtische Dimension in den Blick genommen wird und nicht jede Kommune ihre eigene stadtplanerische Agenda verfolgt. Die Senatoren sorgten aber dafür, dass alles so bleibt, wie es ist.

Eine Frage des Geldes

Werden die neuen Großregionen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen? Es lässt sich darüber diskutieren, ob die Größe das entscheidende Kriterium für eine funktionierende und vor allem handlungsfähige Regionalverwaltung ist. Wichtig ist vor allem, dass sie über die erforderlichen Mittel verfügt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.³³

Damit sind wir bei der Frage der Finanzen. Die Territorialreform ist in erster Linie aus finanziellen Gründen auf die Agenda geraten. Der Staat muss sparen, und das bekommen auch die Gebietskörperschaften nun immer deutlicher zu spüren, wo die Ausgaben lange Jahre kräftig gestiegen waren – insbesondere im Personalbereich. Grund hierfür ist zunächst, dass im Zuge der Dezentralisierung seit Anfang der 1970er-Jahre immer mehr Aufgaben an Regionen, *Départements* und Kommunen delegiert wurden. Gleichzeitig ermöglichte es die Schaffung neuer Stellen in der Verwaltung, Arbeitsplatzverluste in der Privatwirtschaft aufzufangen, besonders

in strukturschwachen Regionen. Das hat zwar kurzfristig dazu beigetragen, die Folgen der Krise abzufedern, konnte aber langfristig keine dauerhafte Lösung für Frankreichs Probleme sein. Im Gegenteil: Der Anstieg der Ausgaben verschärfte den Reformdruck noch weiter. Die 2010 erfolgte Abschaffung beziehungsweise Neujustierung der Gewerbesteuer und die drastische Reduzierung der staatlichen Zuweisungen um 11 Milliarden im Zeitraum 2015-17 stellen für sich bereits eine kleine Reform der Gebietskörperschaften dar, weil dadurch ein gewaltiger Sparzwang ausgelöst wird.³⁴ Doch inwieweit die Neuverteilung der Kompetenzen dabei hilft, die Verwaltungsstrukturen effizienter zu gestalten und Dopplungen zu vermeiden, bleibt abzuwarten. Seriöse Schätzungen, wie viel Geld mit der Reform mittelfristig eingespart werden kann, gibt es nicht. An dieser Stelle lässt sich im Übrigen auch die Rolle des Staates hinterfragen, der die Gebietskörperschaften zum Sparen anhält, trotz der zahlreichen Kompetenztransfers seine eigene dezentrale Verwaltung allerdings nur minimal verschlankt hat.

Ist das französische System reformfähig?

François Hollande hat Einiges an Mut aufgebracht, um nach einem ersten erfolglosen Reformversuch, bei dem er noch den Konsens mit allen Akteuren gesucht hatte, im zweiten Anlauf eine weitreichende Reform zu verabschieden, die eine grundlegende Modernisierung Frankreichs ermöglicht. Dabei hat er anfangs auch die verfassungsrechtlich wie politisch heikle Abschaffung einer Gebietskörperschaft in Erwägung gezogen. Doch letztlich ist es ihm genauso ergangen wie seinen Vorgängern: Eine grundlegende Neuordnung der Verwaltungsstrukturen ist am Widerstand einer gut organisierten Lobby lokaler Mandatsträger gescheitert, deren Gewicht stets maßgeblich für das Design von Territorialreformen war.³⁵ Die zu beobachtende starke institutionelle Schwerfälligkeit des lokalen Systems und die Dominanz der strukturellen über die funktionalen Interessen kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden:

- die Bedeutung der Verbände lokaler Mandatsträger (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, etc.), die sich parteiübergreifend für die Belange der lokalen Gebietskörperschaften einsetzen;
- die (bisherige) Ämterhäufung;
- die Rolle des Senats, laut Verfassung Vertretungsorgan der Gebietskörperschaften; sowie
- die in Frankreich traditionell enge Verknüpfung lokaler und nationaler politischer Karrieren.³⁶

Es ist daher wenig erstaunlich, dass auch François Hollande der große Wurf nicht gelungen ist. Denn trotz seiner deutlich zum Ausdruck gebrachten Entschlossenheit kann jede Territorialreform letztlich nur in kleinen Schritten erfolgen.³⁷

Fest steht hingegen, dass ein prägendes Element der institutionellen Verzahnung zwischen nationaler und lokaler Politik bald der Vergangenheit angehören wird: Die oben erwähnte Ämterhäufung, also die gleichzeitige Ausübung legislativer und exekutiver Ämter, wurde im Februar 2014 mit Wirkung zum März 2017 verboten.³⁸ Wer also bei den Parlamentswahlen 2017 kandidiert und in die Nationalversammlung einzieht, muss seine exekutiven Funktionen (Bürgermeister, Präsident eines Département- oder Regionalrats) aufgeben. Die Tage der Provinznotablen, die ein lokales Amt ausüben und sich gleichzeitig in Paris als Abgeordnete oder Senatoren für die Belange ihrer Region einsetzen, sind also gezählt. Sie bildeten über lange Zeit ein lokales und demokratisches Gegengewicht zum Präfekten und sind mit ein Grund, weshalb der Politikwissenschaftler Pierre Grémion 1976 von einem *jacobinisme apprivoisé*, also einem gezähmten Zentralismus, gesprochen hat, um das französische System zu charakterisieren.³⁹

Welche mittel- bis langfristigen Folgen das Ende der Ämterhäufung haben wird, ist derzeit schwer abzusehen. Man könnte sich aber vorstellen, dass der Prozess der Dezentralisierung dadurch gestärkt wird – nämlich dann, wenn sich eine neue politische Klasse herausbildet, die ihren Aktionsradius ganz bewusst auf die lokale Ebene beschränkt und ohne allzu viel Rücksichtnahme auf die nationale Politik lokale Regierungsstrukturen schafft, in der auch die französische Zivilgesellschaft endlich den ihr zustehenden Platz findet.⁴⁰

Bleibt die Frage, wie unter diesen veränderten Bedingungen zukünftig die Interessen der neuen Großregionen sowie der übrigen Gebietskörperschaften in Paris Gehör finden können. Hier muss sich der Blick unweigerlich auf die zweite Parlamentskammer richten. Folgt auf die Territorial- mittelfristig die Senatsreform?

Dominik Grillmayer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg.

Anmerkungen

- 1 Réforme Territoriale: La Nouvelle Carte des Régions, <<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>> (abgerufen am 21.8.2015).
- 2 Vgl. Sabine Kuhlmann, Pragmatismus oder „großer Wurf“? Territorial- und Funktionalreform im deutsch-französischen Vergleich, in: Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.): *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, Potsdam 2013, hier S. 160.
- 3 Kuhlmann, Pragmatismus oder „großer Wurf“?, a.a.O. (Anm. 2).
- 4 Sarkozys Territorialreform (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) sah die Schaffung sogenannter conseillers territoriaux vor, die sowohl der Départementversammlung (Conseil général) als auch dem Parlament der jeweiligen Region (Conseil régional) angehören sollten. Die Abschaffung der Allgemeinzuständigkeit für Départements und Regionen zielte darauf ab, Doppelungen zu vermeiden und die Kompetenzen der Gebietskörperschaften klar abzugrenzen. Beide Maßnahmen nahm Hollande zurück.
- 5 Rémi Lefebvre, Le système local français est-il réformable?, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, Nr. 212, April-Juni 2015, S. 70-83, hier S. 77.
- 6 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
- 7 <<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-carte-a-13-regions>>, (abgerufen am 21.8.2015).
- 8 Daniel Béhar, Changer les institutions, ou changer les pratiques? Les priorités de la réforme territoriale, in: *Esprit* Nr. 412, Februar 2015, S. 85-95, hier S. 87/88.
- 9 Vgl. Kuhlmann, Pragmatismus oder „großer Wurf“?, a.a.O. (Anm. 2), S. 162 und S. 177.
- 10 Die Einführung der Métropole war ebenfalls Teil von Sarkozys Reformgesetz von 2010 und wurde – anders als die Schaffung der conseillers territoriaux und die Abschaffung der Allgemeinzuständigkeit für Regionen und Départements – von Hollande nach dessen Wahl beibehalten. Gleiches gilt für die Vorgabe, dass alle Gemeinden einem Kommunalverband angehören sollen. Zwar wurde auch für die Fusion von Kommunen ein neuer Rahmen geschaffen (die commune nouvelle), sie beruht aber (wie schon zuvor) auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.
- 11 Vgl. Sylvie Plantevignes, Lionel Sebbane, L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2015, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, Nr. 104, März 2015.
- 12 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- 13 Zur Entwicklung des ländlichen Raums in Frankreich vgl. Béatrice Giblin: *L'obsession du local: une exception française?*, in: *Esprit* Nr. 412, Februar 2015, S. 64-73, hier S. 67.
- 14 Philippe Estèbe, La décentralisation? Tous contre! in: *Esprit* Nr. 412, Februar 2015, S. 74-84, hier S. 83.
- 15 Estèbe, La décentralisation?, a.a.O. (Anm. 13).
- 16 Réformer l'organisation territoriale: Les métropoles, <<http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>> (abgerufen am 21.8.2015).
- 17 Basis hierfür war ein (im Auftrag der Regierung erstellter) Bericht des Commissariat général d'égalité des territoires (CGET), vgl. CGET, La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires, Januar 2015.
- 18 Bislang werden die Gemeinderäte in den einzelnen Kommunen direkt gewählt. Diejenigen Kandidaten, die die Wahllisten anführen, werden im Falle ihrer Wahl von der Kommune in das Entscheidungsgremium des Kommunalverbands (conseil communautaire) entsandt.
- 19 In Artikel 24 der Verfassung heißt es: „Le Sénat [...] assure la représentation des collectivités territoriales de la République.“ Das wird auch daran deutlich, dass die Senatoren auf Département-Ebene ein Wahlgremium bestimmt, das sich fast ausschließlich aus lokalen Mandatsträgern zusammensetzt.
- 20 Marie-Ange Grégory, Le département: une „vieille institution“ qui a résisté au temps et aux critiques, *Métropolitiques*, 21.1.2013. <<http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html>> (abgerufen am 14.8.2015).
- 21 Comité pour la réforme des collectivités locales, Februar 2009.
- 22 Übersetzung des Autors (Quelle siehe Anm. 1).
- 23 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE).
- 24 So verbleibt z.B. die Zuständigkeit für die Verwaltung von Straßen und Häfen bei den Départements.
- 25 Einen solchen Vorschlag haben z.B. Eric Giuily und Olivier Régis gemacht. Nach ihrem Plan könnte so die Zahl der Départements um die Hälfte auf 50 reduziert werden (vgl. Eric Giuily, Olivier Régis, Pour en finir (vraiment) avec le millefeuille territorial, Paris 2015).
- 26 Eine Abschaffung der Départements wäre im Übrigen auch juristisch schwierig gewesen, da sie – wie auch die anderen beiden Gebietskörperschaften (Region und Kommune) – Verfassungsrang besitzen (Artikel 72). Die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit hätte Hollande aller Voraussicht nach nicht bekommen.
- 27 Vgl. Béhar, a.a.O. (Anm. 7), S. 87.
- 28 Zur CTAP vgl. <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html>> (abgerufen am 12.8.2015).
- 29 Jacques-Henri Semelle, Région-métropole, le nouveau couple majeur de la réforme territoriale, *Les Échos*, 14.11.2014. <<http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-118425-reforme-territoriale-le-couple-region-metropole-nouvel-acteur-majeur-des-politiques-publiques-1064294.php>> (abgerufen am 12.8.2015).
- 30 Vgl. Kuhlmann, a.a.O. (Anm. 2), S. 169.
- 31 Der erste Anlauf, das loi Marcellin, aus dem Jahr 1971 (Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes).
- 32 Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.
- 33 Vgl. Institut Thomas More, Réforme territoriale. Quelles collectivités? Quelles compétences? Quels moyens? Note de Benchmarking 17, Dezember 2014.
- 34 Vincent Aubelle (Hrsg.), *Osons la décentralisation! Il est temps de décider de vivre ensemble*, Paris 2014, S. 50 ff.
- 35 Rémi Lefebvre, Le système local français est-il réformable?, a.a.O. (Anm. 5), hier S. 75.
- 36 Diese vier Faktoren stammen von Patrick le Lidec, La réforme des institutions locales, in: *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne/sous la direction de Olivier Borraz et Virginie Guiraudon*, Paris 2008, S. 255-281, hier S. 257-259).
- 37 Lefebvre, a.a.O. (Anm. 5), hier S. 72.
- 38 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.
- 39 Vgl. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris 1976.
- 40 Interview von Olivier Delahaye mit Denis Pouillard am 17.12.2013, <<http://gpmetropole.fr/blog/denis-pouillard-partie-2-larme-de-la-decentralisation-cest-le-non-cumul-des-mandats/>> (abgerufen am 14.8.2015).



